

Synthèse - Coopération locale et intercommunalité

Date de fraîcheur : 25 Décembre 2017

ESSENTIEL

Antony Taillefait

Professeur à l'université d'Angers
Ancien doyen de la faculté de droit, d'économie et de gestion

Coopération locale et intercommunalité

Le droit de l'intercommunalité est original en raison de son aptitude à évoluer rapidement pour s'adapter aux « pratiques de terrain ». Sous un angle juridique, cette adaptabilité peut apparaître paradoxale. La construction de l'intercommunalité a été, dès l'origine à la fin du XIXe siècle et à nouveau à partir de 1999, conçue en apparence de façon classique autour de notions familières. Elle a agencé les notions de collectivité territoriale et d'établissement public et celles corrélatives de spécialité et d'exclusivité.

La notion d'intérêt communautaire a cependant accordé beaucoup de souplesse dans la répartition des compétences et des moyens entre communes membres et EPCI et la pratique a complété cette facilité par le truchement de formules de coopération moins institutionnelles.

Les institutions de l'intercommunalité et de la coopération locale sont à nouveau complétées et transformées, en particulier en conséquence des principes de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (loi « MAPTAM »). La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi dite *NOTRe*) cherche à renforcer les intercommunalités et remanie assez fortement le paysage institutionnel local.

Le droit de l'intercommunalité a sa part de droit de l'Union européenne. En particulier, l'Union a clos la procédure d'infraction visant la France en estimant que les nouveaux dispositifs concernant la mutualisation des services entre communes et intercommunalités répondaient « totalement aux attentes des services de la Commission et [rendaient] la législation française compatible avec le droit de commande publique ».

1. – Millefeuille administratif – Le « millefeuille administratif français » est en contradiction avec le développement local. Le trop plein de niveaux d'administration provoque dispersion des ressources et absence d'économie d'échelle. Des formes de collaboration ont été mises au point entre collectivités locales afin de limiter ces effets regrettables.

2. – Coopération interrégionale et interdépartementale – Dès la fin du XIXe siècle, apparaissent des premières manières de collaboration entre départements, par exemple sous la forme « d'ententes » et de « conférences interdépartementales » (*CGCT, art. L. 5411-1 et L. 5411-2*). Ce sont des instances de discussion. Elles ne peuvent pas prendre de décisions. Une formule proche a été imaginée afin de conduire une coopération entre les régions : les ententes interrégionales (*CGCT, art. L. 5621-1* . - *J.-M. Pontier, L'émergence de l'interrégionalité : LPA 23 sept. 1998, p. 4*). Ce sont des établissements publics créés à l'initiative de régions contiguës.

3. – Coopération entre niveaux territoriaux différents – L'intensification de la coopération a emprunté la voie de la diffusion de systèmes coopératifs entre collectivités territoriales de niveaux différents. Le syndicat mixte est l'un d'entre eux. Il est un établissement public qui va rapprocher des départements, des régions, des communes, d'autres établissements publics. Il est constitué « en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales » concernées. L'institution est souvent utilisée pour l'aménagement touristique, les parcs naturels régionaux, la mise en œuvre de politiques foncières, la création et la gestion des grands équipements, l'assainissement et la gestion des infrastructures hydrauliques (*V. § 48*).

La coopération intercollectivités entre niveaux différents revêt souvent d'autres formes : société d'économie mixte (SEM) ; société publique locale (SPL) exclusivement composée de collectivités publiques ou parapubliques ; association administrative ; établissement public.

4. – Problème de l'éparpillement communal – C'est avant tout à propos des communes que les formules de coopération ont été pensées. Leur trop grand nombre, leur disparité et leur éparpillement géographique ont motivé

une action forte de coopération. À côté des 36 767 communes françaises (DGCL : chiffre 2013), il existe moins de 1 000 communes aux Pays-Bas, et un peu plus de 8 000 en Italie, de 16 000 en Allemagne.

Cette multiplicité de communes est doublée d'une très grande disparité due au mouvement d'urbanisation qui s'est accéléré au XXe siècle. Plus de 90 % des communes ont moins de 2 000 habitants et 2 % seulement plus de 100 000. Cependant ces 2 % représentent près de la moitié de la population française. Au surplus, conséquence de l'exode rural, le nombre de petites communes a considérablement augmenté en l'espace d'un siècle. Les communes de moins de 2 000 habitants ont presque triplé.

5. – Remèdes à l'éparpillement communal – Ce problème de l'éparpillement communal a un coût pour la collectivité nationale et donc pour les contribuables. Très tôt des remèdes ont été imaginés. Deux formes ont été proposées par le législateur : les regroupements de communes et la coopération entre communes.

I. - Fusions de communes et création de « communes nouvelles »

6. – Difficultés – Dès le XIXe siècle les pouvoirs publics ont essayé de réduire le nombre de communes. Mais c'est surtout une loi n° 71-588 du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin, qui a incité les préfets à regrouper les communes par des fusions ; les représentants de l'État disposant d'un certain pouvoir d'appréciation (*CE, 18 mai 2010, n° 306643, Cne de Dunkerque : JurisData n° 2010-006642*). La loi les invite à solliciter deux à trois petites communes afin qu'elles fusionnent entre elles et afin de ne former plus qu'une seule commune. Cependant les réticences locales n'ont pas permis d'obtenir le succès escompté. Un peu plus de 2 000 fusions ont eu lieu, dont un certain nombre a été remis en cause ultérieurement par des « défusions ».

Sans se hâter, le législateur ne s'est pas découragé. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a suscité la création de « communes nouvelles », communes plus fortes et en nombre raisonnable (*CGCT, art. L. 2113-2*). Le nouveau dispositif tend à faciliter la transformation de certaines intercommunalités particulièrement intégrées en une seule commune, tout en conservant les communes initiales qualifiées de « communes déléguées ». Outre que les communes issues de fusion subsistent mais que leur régime est en partie modifié (*CGCT, art. L. 2113-16*), la loi de 2010 (*CGCT, art. L. 2113-1*) prévoit, qu'à l'initiative des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics locaux de coopération intercommunale à fiscalité propre ou du représentant de l'État dans le département, la création d'une commune nouvelle regroupant plusieurs communes peut être proposée à l'approbation d'une majorité qualifiée des représentants des conseils municipaux et d'une consultation du corps électoral communal. Une loi *Pélissard* du 16 mars 2015 a relancé le dispositif en créant une incitation financière dont le bénéfice avait été prolongé jusqu'au 1er juin 2016. La loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 a autorisé la transformation des communes associées organisées par la loi *Marcellin* en commune déléguée organisée par la loi *Pélissard*. Cette loi règle en partie les conditions de rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 21 octobre 2016 (*Cons. const., 21 oct. 2016, n° 2016-588 QPC, Communauté de cnes des sources du lac d'Annecy : JCP A 2017, n° 9, act. 165, comm. S. Daucé ; AJDA n° 6/2017, note P. Combeau*).

La formule des « communes nouvelles » commence à rencontrer un certain succès, sans que l'on consulte les populations concernées. Au 1er janvier 2017, la France est passée sous le seuil des 36 000 communes (35 514). 517 communes nouvelles ont été créées à ce jour regroupant 1 761 communes, soit un peu plus de 1,5 million d'habitants (*Maire-Info, 23 janv. 2017. V. AMF, Panorama des communes nouvelles, mars 2017*).

L'échec des fusions de communes a conduit le législateur à s'orienter vers la coopération entre communes : les formules sont nombreuses. Cela dit, la multiplication des « communes nouvelles » n'a pas freiné les innovations institutionnelles intercommunales.

II. - Coopération intercommunale

7. – Principes – Parce que la fusion de communes, comme la création de communes nouvelles, impliquent leur disparition en tant que personnes morales et la création d'une personne morale nouvelle, la nouvelle commune, les communes continuent à s'en méfier. Des formules de coopération plus souples préservant l'identité de chaque commune ont été pratiquées puis généralisées. Trois niveaux peuvent être distingués, sans que cette distinction impose la substitution d'un niveau à un autre. Les trois peuvent le cas échéant coexister : la coopération de circonstance ; la coopération contractualisée ; la coopération institutionnalisée.

A. - Coopération de circonstance

8. – Principe – Au gré des circonstances et de l'équilibre des intérêts publics au plan local, quelques communes définissent entre elles les modalités de leur coopération afin de réaliser un ou plusieurs projets communs. Elles mettent en œuvre une coordination de moyens. Elles mettent en réseau des compétences et des agents.

9. – Réseau de villes – En milieu urbain, un « réseau de villes » a parfois été créé par délibérations concordantes de chaque ville intéressée (*Circ. Premier ministre, 5 juin 2000 : JO 7 juin 2000, p. 8571*). Il réunit des villes autour d'un projet fédérateur. Il coordonne leurs projets d'équipements. Il n'est pas formalisé dans une institution particulière mais repose sur cette adhésion des autorités délibérantes au projet porté par le réseau. Souvent ces projets de réseau sont soutenus par l'ancienne DATAR, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Leur financement est parfois prévu par des stipulations des contrats de Plan État-Région.

10. – « La fin des pays » et la création des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux – En zone rurale, des formules ont été imaginées pour réactiver les solidarités locales. Ni le canton, qui reste avant tout une circonscription électorale récemment remaniée (*L. n° 2013-403, 17 mai 2013*), ni l'arrondissement qui demeure une circonscription administrative d'État, n'ont permis de créer un échelon satisfaisant pour la coopération intercommunale. Le législateur lui avait préféré le « pays » (*L. n° 95-115, 4 févr. 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, art. 22. - L. n° 99-533, 25 juin 1999, pour l'aménagement durable du territoire, art. 25. - A. Fouché, Quel avenir pour les pays ? : Rapp. Sénat n° 430 [2005-2006], 28 juin 2006*). Les « pays » exprimaient une communauté d'intérêts économiques et sociaux entre des communes dont l'une au moins est une petite ville. Afin de formaliser cette communauté d'intérêt, le « pays » pouvait devenir une institution en empruntant une des formules juridiques de coopération intercommunale traditionnelle : l'établissement public ou l'association. Afin de recentrer les institutions de coopération, la loi du 16 décembre 2010 a supprimé la formule mais a pris le soin d'indiquer que les contrats en cours conclus par les pays existants sont exécutés jusqu'à leur terme (370 « pays » au 1er janvier 2013).

La loi MAPTAM a créé les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) lesquels désormais peuvent se substituer aux « pays » mais qui les débordent aussi. La loi du 27 janvier 2014 a donc prévu que les « pays » en forme de syndicats mixtes et les syndicats mixtes existants composés exclusivement d'EPCI à fiscalité propre peuvent se transformer en PETR.

Les « pays » ayant la forme d'associations ou de groupements d'intérêt public conservent une liberté de choisir ou non leur transformation en PETR.

Ce PETR est un établissement public constitué au moyen d'une délibération concordante de plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave (*CGCT, art. L. 5741-1*). Un projet de territoire doit être adopté qui définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social.

B. - Coopération contractualisée

11. – Contractualisation – Le recours au contrat pour organiser les politiques publiques est un phénomène qui s'est répandu depuis les années 1980. Les personnes publiques contractent entre elles, et/ou avec des partenaires

privés, pour réaliser des projets, des équipements, des politiques de promotion, de protection, de préservation, etc. Il ne s'agit pas souvent de contrat au sens du Code civil, mais plutôt d'engagements moraux.

12. – Contrats d'agglomération et chartes intercommunales – Il existe des contrats d'agglomération par exemple afin de permettre le développement concerté de politique commune en matière d'habitat social. Des chartes sont signées afin de mener des politiques moins particulières. Tel est le cas des chartes intercommunales de développement et d'aménagement (*CGCT, art. L. 5223-1*). Elles définissent les perspectives de développement et d'aménagement des communes signataires. Elles prévoient des projets et des programmes pour les communes concernées, dans le périmètre proposé par les communes signataires, et arrêtés par le préfet (*C. rur. et de la pêche maritime, art. R. 112-2-1*).

Ces formes de coopération intercommunale contractualisée n'excluent pas parallèlement l'existence de formules institutionnalisées. Ces dernières sont d'ailleurs les plus nombreuses.

C. - Coopération institutionnalisée

V. JCI. Administratif, fasc. 116-50

1° Formules de coopération dépourvues de la personnalité juridique

13. – Entente et conférence intercommunale – Pour des projets souvent limités, les communes préfèrent parfois recourir à certaines formules de coopération dépourvues de la personnalité juridique. C'est ce qu'elles font lorsqu'elles ont recours à l'entente intercommunale (*CGCT, art. L. 5221-1*). Elle portera sur des objets d'intérêt communal compris dans les attributions des communes membres et qui intéressent l'ensemble d'entre elles. C'est ce qu'elles font aussi en utilisant la formule de la conférence intercommunale (*CGCT, art. L. 5221-2*) qui permet à plusieurs conseils municipaux de désigner plusieurs représentants afin de débattre de questions d'intérêt commun. Le préfet peut assister aux conférences et les décisions prises doivent cependant être ratifiées par les conseils municipaux intéressés.

2° Formules de coopération pourvues de la personnalité juridique

V. JCI. Administratif, fasc. 129-20

14. – Personnalité morale – La coopération institutionnalisée emprunte surtout la forme de la personne morale. Cette dernière pourra alors représenter ses membres dans les négociations avec les partenaires, dans les discussions avec l'État par exemple. Afin de coopérer, les communes ont à leur disposition une palette fournie d'institutions dotées de la personnalité juridique. Elles peuvent copier tout à la fois les formes d'organisation des entreprises et celles plus traditionnelles des administrations publiques.

15. – Association et société locale – Les communes peuvent s'unir dans le cadre d'une association comme le feraient des particuliers. L'association administrative sera créée en application de la loi du 1er juillet 1901 relative à la liberté d'association. Probablement plus fréquemment, elles ont recours, comme les départements, les régions ou l'État d'ailleurs, à des sociétés d'économie mixte (SEM) ou des sociétés publiques locales (SPL).

16. – Commission syndicale intercommunale – Les communes peuvent emprunter la formule de l'établissement public. La commission syndicale intercommunale (*CGCT, art. L. 5222-1 à L. 5222-6*) est un établissement composé, elle aussi, de délégués des conseils municipaux mais créée dans le but exclusif de gérer en commun des biens détenus en indivision par plusieurs communes, des biens dont elles sont ensemble propriétaires.

17. – Établissement public – La solution de l'établissement public afin d'institutionnaliser la coopération intercommunale demeure la formule la plus couramment utilisée. Elle a été généralisée, surtout depuis 1999, sous la forme de l'établissement public de coopération intercommunale. Comme tous les établissements publics, les

EPCI doivent adopter des statuts en conformité avec la loi, statuts qui ont un caractère réglementaire ; les dispositions de leur règlement intérieur étant subordonnées à celles de leur statut (*TA Rennes, 6 févr. 2014, n° 1003103, Commune de Baden : JurisData n° 2014-030649 ; Dr. adm. 2015, comm. 1, concl. P. Report*).

3° Établissement public de coopération intercommunale

V. JCI. Administratif, fasc. 129-25

18. – Établissement public territorial – Les organismes institutionnels de coopération intercommunale sont multiples bien qu'ils se fondent dans le même moule juridique, celui de l'établissement public territorial, de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 avait envisagé de renforcer et de simplifier la coopération intercommunale. La loi de réforme territoriale de 2010 a pour visée l'achèvement de la couverture du territoire national par des intercommunalités à fiscalité propre. La loi MAPTAM de 2014 généralise la coopération métropolitaine tout en la remaniant. La loi NOTRe de 2015 renforce une nouvelle fois les intercommunalités.

19. – Commission départementale de la coopération intercommunale – La formule de l'établissement public territorial a connu un essor considérable. Ce foisonnement d'établissements publics de coopération intercommunale est tel que les communes ont dû être éclairées dans leur choix pour une solution institutionnelle adaptée à leur besoin ou à leur projet. Depuis 1999, le législateur a mis en place dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) composée d'élus par les collectivités locales et les EPCI (*CGCT, art. L. 5211-42*) ; la part des représentants des établissements territoriaux ayant été augmentée par la loi de réforme territoriale n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 (*art. 55 ; CGCT, art. L. 5211-43*). Elle comptabilise les institutions de coopération et en favorise le développement. Elle est consultée avant l'édition de l'arrêté préfectoral de création d'un EPCI (*CE, 29 mars 2000, n° 203975, min. Int. c/ Maillot : JurisData n° 2000-060285*). Outre qu'elle peut désormais s'autosaisir, la commission a un rôle encore plus important qui lui a été confié par le législateur en 2010. Elle est dorénavant aussi consultée sur les projets : de création d'un syndicat mixte ; de modification du périmètre d'un EPCI, de fusion d'EPCI lorsqu'elles diffèrent des propositions du schéma départemental.

20. – Schéma départemental de la coopération intercommunale – La CDCI joue un rôle important dans l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale, lequel est adopté dans chaque département (*CGCT, art. L. 5210-1-1*). Ce schéma a essentiellement trois objets : organiser la couverture intégrale du territoire départemental par des EPCI à fiscalité propre ; supprimer les enclaves et discontinuités territoriales ; rationaliser le périmètre des EPCI et syndicats mixtes existants, leur faire atteindre une taille critique (au moins 15 000 habitants depuis la loi NOTRe). Porté par le représentant de l'État qui, *in fine* l'arrête, il est soumis à l'avis des organes délibérants concernés et examiné par la CDCI qui peut le modifier. En vertu de la loi NOTRe, les préfets avaient jusqu'au 15 octobre 2015 pour présenter aux CDCI les projets de Schéma départementaux de coopération intercommunale qui doivent comprendre des EPCI (communautés de communes) dotés d'une taille critique c'est-à-dire composés au minimum de 15 000 habitants, sauf dérogation. En définitive, au 1er janvier 2017, la nouvelle carte intercommunale devrait faire baisser d'au moins 40% le nombre de communautés.

La jurisprudence est revenue sur la solution selon laquelle le SDCI ne comporte aucun effet prescriptif qui soit directement et immédiatement opposable aux communes et EPCI ; l'arrêté préfectoral qui l'adopte n'est donc pas susceptible d'un recours pour excès de pouvoir (*CAA 7 nov. 2013, n° 12NC01926, Communauté de cnes du Val-de-Meurthe : JurisData n° 2013-030660 ; JCP A 2014, 2165, comm. L. Dufaud*). Le Conseil d'État (*CE, 21 oct. 2016, n° 390052, Communauté de cnes du Val de Drôme : JurisData n° 2016-021640 ; JCP A 2016, n° 49, 2314, note B. Quiriny ; AJCT 2017, 100, obs. R. Bonnefont ; AJDA n°9/2017, 532, note G. Eveillard*) considère désormais que l'arrêté par lequel le préfet adopte le SDCI prévu à l'article L. 5210-1-1 du CGCT est susceptible de recours pour excès de pouvoir. Il ne revêt pas de caractère réglementaire et ne peut donc pas être contesté par

voie d'exception au-delà du délai de recours contentieux ouvert à son encontre (*CE, sect. 1er juill. 2016, n° 363047, n° 363134, Commune d'Emmerainville et SAN de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée : JurisData n° 2016-013162*). La traduction des orientations du schéma doit faire l'objet de décisions ultérieures du représentant de l'État. Selon la loi *NOTRe*, c'est à partir de ce schéma que le représentant de l'État doit définir (au besoin en surmontant le désaccord de communes) par arrêté jusqu'au 15 juin 2016, les projets de périmètre de chaque EPCI (création, modification, fusion, suppression corrélative de syndicats intercommunaux). C'est l'objet des dispositions de l'article L. 5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales, qui donnent des pouvoirs importants au préfet afin de rationaliser la carte intercommunale, et qui ont été jugées conformes à la Constitution (*Cons. const., déc. n° 2013-303 QPC, 26 avr. 2013, Commune de Puyravault. - Cons. const., déc. n° 2013-315, QPC, 26 avr. 2013, Commune de Couvrot*). Le Conseil constitutionnel (*Cons. const., déc. n° 2013-304 QPC, Commune de Maing*) confirme aussi la constitutionnalité des conditions de retrait d'une commune d'un EPCI dans l'hypothèse où la demande de retrait est liée à l'adhésion de la commune à un autre EPCI.

21. – Création des EPCI – Les EPCI sont en effet créés par les préfets, après accord des communes et avis de la CDCI (*CGCT, art. L. 5211-5*), selon une procédure qui varie sensiblement selon que le projet a été ou non prévu par le schéma départemental de coopération intercommunale.

Les années 2011 à 2016 ont donc été marquées par la poursuite de la couverture intégrale du territoire en intercommunalités à fiscalité propre et par la réduction corrélative du nombre des syndicats. Depuis le 1er juin 2013, le préfet, en principe, met en œuvre une procédure de rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre dans le cas où celle-ci n'appartient à aucun établissement de cette nature ou parce que le non rattachement crée une enclave ou une discontinuité territoriale (*CGCT, art. L. 5210-1-2*). Le Conseil constitutionnel (*Cons. const., déc. 25 avr. 2014, n° 2014-391 QPC : JCP A 2014, n°27, comm. 2206, note A. Gardère*) a eu cependant à examiner ce dispositif dit du « passer outre ». Il a jugé que ces dispositions portent une atteinte manifestement disproportionnée à la libre administration des communes.

À partir de 2014, les EPCI sont souvent recomposés afin d'atteindre le seuil de 15 000 habitants mais aussi afin de tirer les conséquences territoriales et institutionnelles de la création de « communes nouvelles » ; l'inclusion d'une commune dans une « commune nouvelle » pouvant conduire une commune déléguée à changer d'EPCI d'appartenance. Le Conseil d'État (*CE, 17 mars 2017, n° 404891 : JCPA 2017, n° 15, 2094, concl. V. Daumas*) a précisé la portée des seuils de population mentionnés à l'article L. 5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales et rappelé que le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur la pertinence du périmètre d'un EPCI.

22. – EPCI à fiscalité propre – Les Communautés urbaines (CU), les communautés d'agglomération, les communautés de communes, les métropoles (créées par la loi du 16 décembre 2010 et remaniées par la loi du 27 janvier 2014), sont des EPCI à fiscalité propre. Ils ont des compétences obligatoires, c'est-à-dire des compétences qui leurs sont automatiquement transférées par les communes membres lors de leur adhésion. Ils ont aussi des compétences optionnelles, c'est-à-dire des compétences que les conseils municipaux des communes membres décident de leur transférer, soit lors de la création de la communauté ou plus tard. Ils sont des EPCI à fiscalité propre parce que la cotisation foncière et la cotisation sur la valeur ajoutée perçues par les communes auprès des entreprises de leur territoire, est perçue par la communauté lorsqu'elles adhèrent. On parle alors de taxe unique (*CGI, art. 1609 nonies C*).

23. – Compétences transférées – Un EPCI peut donc disposer de trois catégories de compétences : les compétences obligatoires, les compétences optionnelles et les compétences facultatives ou « supplémentaires ». Cela laisse le sentiment que les compétences prévues par la loi sont réparties par blocs. Ce n'est pas le cas et depuis peu l'intercommunalité dépasse cette logique traditionnelle de distribution des rôles. À propos des compétences obligatoires et des compétences optionnelles, il existe deux types de répartition des compétences

entre les communes membres et la structure intercommunale. Certaines prérogatives sont intégralement transférées ; elles sont d'intérêt communautaire par détermination de la loi. D'autres demeurent des compétences partagées ; elles ne seront exercées que si elles sont d'un intérêt communautaire reconnu.

24. – Intérêt communautaire – Même si la pratique des districts en avait fait émerger quelques éléments (S. Duroy, *À la recherche de l'intérêt districte* : AJDA 1995, p. 94), la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, loi dite ATR (L. n° 92-125, 6 févr. 1992), renvoie pour la première fois à la notion d'intérêt communautaire. Cette notion permet de tracer, à l'intérieur d'un champ d'intervention défini par la loi, une ligne de partage entre les compétences communales et les compétences communautaires. Elle est alors d'une portée plutôt limitée. Elle ne vise que quelques compétences étroites listées par la loi. Elle est définie par les communes membres de l'EPCI. Encadré par la loi et la volonté de ses membres, l'intérêt communautaire a une dimension de clarification.

Avec la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la coopération intercommunale, dite loi Chevènement (JO 13 juill. 1999, p. 10361), l'intérêt communautaire change de dimension. Il est la clé de répartition de très nombreuses compétences intercommunales. Les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération peuvent le définir elles-mêmes.

25. – Spécialité – Les EPCI sont des établissements publics. L'intérêt communautaire reste une manière de construire la spécialité de ces établissements publics. Ce principe de spécialité a deux dimensions : l'une fonctionnelle, l'autre territoriale.

Dès 1873 (CE, avis, 6 mars 1873 : DP 1873, 3, p. 97), le Conseil d'État considère que les compétences des établissements publics sont limitativement énumérées dans leur statut, selon l'objet pour lequel ils sont spécialement créés (il est vrai qu'il existe désormais des collectivités territoriales, telles les départements, dotées de compétences d'attribution comme les établissements publics : V. B. Faure, *La fin d'une catégorie juridique : la collectivité territoriale ?*, note sous Cons. constit. 16 sept. 2016, n° 2016-565 QPC : AJDA n° 43/2016. 2438, JCP A 2016, n° 39, actu 733, note A. Siffert). La Haute juridiction précise en 1993 (CE, 3 déc. 1993, n° 139021, Assoc. sauvegarde du site Alma Champ de Mars : JurisData n° 1993-048053) que le principe de spécialité doit « s'entendre en ce sens qu'un établissement public ne peut se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui sont assignées par les textes qui l'ont institué ». En application du principe de spécialité, un EPCI ne peut pas intervenir dans la sphère de compétences que ses communes génitrices ont conservée. Il ne peut le faire ni au plan opérationnel, ni au plan financier. Conformément à la loi, le champ des prérogatives est précisé dans les statuts de l'EPCI, et en vertu du principe de spécialité, ils ne peuvent s'en échapper. C'est l'aspect fonctionnel du principe. Il doit être complété par un aspect territorial.

Le principe de spécialité territoriale exige des EPCI qu'ils n'interviennent qu'à l'intérieur de leur périmètre géographique. Cet aspect est peu étudié. Toutefois, il montre que l'intérêt communautaire n'est pas seulement un outil de partage des compétences entre les deux échelons de l'intercommunalité : les communes et l'établissement public territorial. Il est aussi de façon traditionnelle un moyen pour délimiter son champ de compétences avec les communes non membres et avec d'autres EPCI (CE, 25 mai 1994, n° 106876, Synd. intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne : Dr. adm. 1994, comm. 435).

26. – Exclusivité – A l'inverse, un principe d'exclusivité les protège contre les empiètements des communes. En application de ce principe, l'EPCI est le seul capable d'agir dans le domaine de compétence qui lui a été transféré. Les communes membres sont dessaisies. Leurs budgets ne peuvent plus comporter des dépenses ou des recettes relatives à l'exercice de la compétence (Rép. min. n° 6086 : JOAN Q, 14 juill. 2003, p. 5648). Ainsi une commune qui a transféré ses prérogatives en matière de distribution d'eau et d'assainissement à un syndicat ne peut pas réaliser pour elle-même des travaux de prolongement du réseau d'eau potable. Elle pourrait le faire si elle réalise cet équipement pour le compte de l'EPCI bénéficiaire du transfert de la compétence « eau et assainissement ». Elle

réalise alors une prestation de service soumise au droit de la commande publique. Encore est-il nécessaire dans ce cas que la commune dispose toujours des moyens humains et financiers pour effectuer une telle prestation. En effet, selon le droit de l'intercommunalité, le transfert d'une compétence à un EPCI implique de plein droit le transfert des moyens pour son exercice (*Rép. min. n° 10909 : JOAN Q, 18 mars 2008, p. 2395*). Cette disposition ne vise que les délibérations et les actes se rapportant aux biens, équipements et services nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

Le principe d'exclusivité a donc la nature d'un principe de non-empiètement qui implique deux choses : les communes ne peuvent plus confier des compétences à un autre EPCI ; elles ne peuvent plus intervenir dans les domaines transférés (*Rép. min. n° 36100 : JOAN Q, 31 août 2004, p. 6833*). Par exemple, l'organisation des transports urbains est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération mais cette compétence n'englobe pas la réalisation et l'entretien des abribus qui demeurent dans le champ de compétences communales (*CE, 8 oct. 2012, n° 344742, Communauté d'agglomération d'Annecy : JurisData n° 2012-022732*).

27. – Plasticité – La conjonction des principes de spécialité et d'exclusivité est à bien des égards théoriques. Elle permet de comprendre l'organisation générale des compétences mais ne permet pas de rendre compte complètement de la réalité. En effet, entendues strictement la spécialité et l'exclusivité qui fondent le droit de l'intercommunalité interdisent les actions communes ou conjointes. Toutefois, le conventionnement entre l'EPCI et les communes membres ou encore les attributions, désormais réciproques, de fonds de concours viennent brouiller ces cartes théoriques.

C'est aussi vrai si l'on prend en compte un autre élément : une commune non membre de la structure intercommunale est souvent une cliente ou un usager des services de cette structure. De nombreuses conditions doivent pour cela être réunies. Les statuts d'un syndicat ou d'un EPCI à fiscalité propre peuvent prévoir expressément la possibilité de servir des prestations à des communes non membres (*CGCT, art. L. 5215-27, pour les communautés urbaines. - CGCT, art. L. 5216-7-1, pour les communautés d'agglomération. - CGCT, art. L. 5214-16-1, pour les communautés de communes, depuis 2015*).

L'EPCI ne peut offrir des prestations à une commune non-membre mais dans la limite étroite de l'intérêt communautaire défini par ses statuts. L'activité exercée à la demande de la commune non membre doit être une compétence transférée par les communes membres. Elle doit être d'intérêt communautaire (*CAA Paris, 4e ch., 23 nov. 2004, n° 00PA03920, Synd. intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication [SIPPEREC]*). Le service assuré par l'EPCI, par exemple l'élimination des déchets, leur collecte et leur traitement, est, du point de vue de la commune non membre, soumis aux règles de la commande publique (*Rép. min. n° 44199 : JOAN Q, 7 janv. 2002, p. 80. - Rép. min. n° 10389 : JOAN Q, 8 janv. 2008, p. 2003*). L'EPCI doit donc conclure une convention de prestation avec la commune non-membre.

Plus largement, le principe général de transparence dégagée par la Cour de justice des communautés européennes (*CJCE, 7 déc. 2000, aff. C-324/98, Telaustria : Rec. CJCE 2000, I, p. 10745*) impose le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence dans les relations entre personnes publiques (*CJCE, 18 nov. 1999, aff. C-107/98, Teckal : Rec. CJCE 1999, I, p. 8121. - CE, 20 mai 1998, n° 188239, cnav de cnes de Piémont de Barr : JurisData n° 1998-050152*). Le droit communautaire semblait faire trembler la coopération entre collectivités publiques. Il n'en est rien. Le contrôle exercé sur l'intercommunalité est un « pluricontrôle » (*CJCE, 19 avr. 2007, aff. C-295/05, Asemfo : Rec. CJCE 2007, I, p. 2999*). Il n'a pas à être exercé individuellement par chacune des autorités publiques mais peut l'être « conjointement par ces autorités, statuant, le cas échéant, à la majorité » (*CJCE, 13 nov. 2008, aff. C-324/07, Coditel Brabant SA c/ commune d'Uccle : Rec. CJCE 2008, I, p. 8457*). La Cour de justice (*CJCE, 9 juin 2009, aff. C-480/06, Comm. c/ République fédérale d'Allemagne : Rec. CJCE 2009, I, p. 4747*) a ajouté « que le droit communautaire n'impose nullement aux autorités publiques, pour assurer en commun leurs missions de service public de recourir à une forme juridique particulière ». L'important est

que la structure de coopération retenue tienne compte des exigences propres à la poursuite d'intérêt public et que le principe d'égalité de traitement des intéressés soit garanti.

Toutefois, il faut le rappeler et insister sur ce point, le « in house », appelé aussi quasi-régies, notamment par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (*art. 17*), est une exception et s'entend strictement.

La Cour de justice de l'Union européenne (*CJUE, 29 nov. 2012, aff. C-182/11, Econord SpA : AJDA 2013, p. 178, note J.-D. Dreyfus et p. 257, tribune M. Karpenschif*) précise que le « pluricontrôle » doit être réel et le « contrôle analogue » doit permettre à chaque collectivité publique tout à la fois d'exercer « une influence déterminante tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes de cette entité » et « ne pas reposer sur le seul pouvoir de contrôle de l'autorité détenant une participation majoritaire dans le capital de l'entité concernée et ce sous peine de vider de son sens la notion même de contrôle conjoint ».

La loi du 16 décembre 2010 a cherché à « réduire le risque juridique » (*Rapp. AN, 1re lecture, n° 2516, p. 324*) de non-respect des exigences communautaire relative à la commande publique. En particulier, elle a précisé les conditions des mises à disposition de services entre les communes et les EPCI en cherchant à se conformer aux règles de la jurisprudence communautaire.

28. – Appels de compétences – La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (*L. n° 2004-809, 13 août 2004, art. 151*) offre aussi aux EPCI à fiscalité propre la possibilité de demander au département, à la région ou à l'État, d'exercer en leur nom tout ou partie des compétences exercées par ces collectivités locales (*CGCT, art. L. 5210-4, L. 5216-5, V. - CGCT, art. L. 5215-20, III. - CGCT, art. L. 5214-16, VII. - CGCT, art. L. 5217-2. - D. Dujols, La délégation des aides à la pierre, premier bilan et perspectives : AJDA 2008, p. 511*). En matière de voirie, cela signifiera qu'une communauté de communes, compétente en matière de voirie communautaire, pourrait l'être aussi en matière de voirie départementale présente dans son périmètre.

29. – Possibilité de partager les pouvoirs de police spéciaux – Accroître les compétences des présidents d'EPCI sur le territoire communautaire est une étape capitale pour le développement de l'intercommunalité. C'est l'un des aspects de l'article L. 5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales (*L. n° 2004-809, 13 août 2004, art. 163. - V. n° 27*) qui organise la coopération entre maires et présidents d'EPCI en ce qui concerne certains pouvoirs de police (*E. Lekkou, Les nouveaux pouvoirs de police spéciale des présidents d'EPCI : JCP A 2014, chron. 2227*).

Le « transfert » de ce pouvoir de police spéciale est facultatif et ne concerne que les seuls EPCI à fiscalité propre, ce qui exclut les syndicats de communes. La loi du 16 décembre 2010 n'a pas véritablement modifié ce principe mais a prévu un dispositif davantage incitatif. Le transfert de compétences est automatique dans les domaines de l'assainissement, de l'élimination des déchets ménagers et de la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage sauf si, dans les six mois suivant l'élection du président de l'intercommunalité, le maire de la commune concernée s'oppose à ce transfert.

Le champ d'application du transfert reste, somme toute, limité. Il ne concerne que des domaines particuliers, limitativement énumérés. De sorte que, lorsque l'EPCI dispose de la compétence, son président ne dispose du pouvoir de police particulier que dans cinq domaines. Lorsque l'EPCI assume l'assainissement, son président peut désormais établir des règlements d'assainissement, délivrer des autorisations de déversement d'effluents non domestiques, industriels ou agricoles. Lorsque l'EPCI est chargé de l'élimination des déchets ménagers, son président peut réglementer l'activité et la collecte. Lorsque l'EPCI est responsable de la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, son président peut notamment réglementer leur modalité d'accès et d'utilisation. Lorsque des manifestations sportives et culturelles sont organisées à l'initiative de l'EPCI, son président peut prendre les mesures indispensables à la sécurité. Lorsque l'EPCI est titulaire de la compétence

voirie, les maires pourront transférer au président de l'établissement tout ou partie de leurs pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement sur les voies d'intérêt communautaire.

La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 a ajouté que, dans le cas où un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de défense extérieure contre l'incendie, les maires des communes membres peuvent confier au président de cet établissement des attributions lui permettant de réglementer cette activité.

30. – Conseil communautaire et citoyenneté intercommunale – À la suite de la loi organique n° 2013-402 et de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relatives à l'élection notamment des conseillers communautaires (*C. élect., art. L. 273-9*), ceux-ci sont désormais élus au suffrage universel direct en même temps que les conseillers municipaux. Les candidats figurent dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au conseil municipal. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, leurs délégués communautaires sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau (*CGCT, art. R. 2121-2 ; CE 13 janv. 2017, n° 399323, Commune de Méry-sur-Seine*). La loi NOTRe n'a pas supprimé le « fléchage ». Elle n'a pas non plus retenu la solution de l'élection au suffrage universel direct de listes de candidats présentées au niveau du territoire intercommunal.

Le Conseil constitutionnel (*Cons. constit., déc. 20 juin 2014, n° 2014-405 QPC : JCP A 2014, n° 35, comm. 2242, note B. Quiriny ; Dr. adm. 2014, comm. 58, note S. Lamouroux*) veille à ce que le principe d'égalité devant le suffrage soit respecté. Il rappelle que les membres des organes délibérants des EPCI doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques. Le partage des sièges doit être conforme au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale participante.

Il faut bien avouer que les nouveaux conseils communautaires qui se sont constitués à l'issue des élections locales de mars 2014 n'ont pas tiré les conséquences de ce changement dans la démocratie locale représentative. Le fonctionnement interne des instances délibératives n'a pas ou a été très peu été modifié.

Les choses semblent différentes dans les Métropoles. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (*art. 54 modifié par la L. n° 2017-257, 28 févr. 2017*) a prévu que le renouvellement général futur des conseils des métropoles sera effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1er janvier 2019. Le gouvernement actuel semble privilégier un mode de scrutin inspiré du mode de scrutin régional (*V. « Élections des conseillers métropolitains en 2020 : le Gouvernement réfléchit à un nouveau mode de scrutin » : JCP A 2017, n° 4, act. 307*).

31. – Développement des EPCI – L'intercommunalité est toujours en expansion, mais pour la 1re fois en 2007 depuis 1992, le nombre de communautés a commencé à diminuer (2 588 en 2006 pour 2 583 en 2007). C'est la conséquence de l'effort de rationalisation de la carte intercommunale et des rapprochements de structures permises par la loi du 13 août 2004 puis par celle du 29 décembre 2010, puis la loi du 7 août 2015. En effet, comme les syndicats intercommunaux, ces EPCI sont incités par le législateur (*L. n° 2015-991, 7 août 2015, NOTRe, art. 35*) à fusionner entre eux, ce qui renouvelle la question de la désignation des conseillers communautaires (*V. A. Gardère, La désignation des conseillers communautaires à la suite d'une fusion d'EPCI ou ... le jeu des chaises musicales : JCP A 2016, n° 36, 2235*).

On compte au 1er janvier 2017, 1 266 EPCI. La loi NOTRe a donc provoqué une diminution de 39% de leur nombre (1er janvier 2016 = 2 062). Cet ensemble d'intercommunalités rassemble : 10 198 syndicats intercommunaux ; 15 métropoles ; 1 019 communautés de communes (-45% depuis 2016) ; 218 communautés d'agglomération ; 15 communautés urbaines. La population moyenne augmente, elle passe de 31 800 habitants en 2016 à 52 300 en 2017. Il ne reste plus que 4 communes isolées lesquelles correspondent à une dérogation prévue par la loi pour les îles monocommunes (Yeu, Bréhat, Sein et Ouessant).

32. – Intercommunalité de service et intercommunalité de projet – À la fin du XIXe et dans la première moitié du XXe, la coopération intercommunale est conçue dans le but de fédérer certaines compétences communales. Il

s'agit d'une intercommunalité de services, fonctionnelle et rationnelle. Il s'agit surtout d'obtenir des économies d'échelle, de mutualiser des services à meilleur coût. À partir de la seconde moitié du XXe siècle, elle devient davantage structurelle et structurante. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dite *ATR* surtout enclenche la création de communautés qui définissent un projet puis gèrent les conditions et services de la mise en œuvre.

L'EPCI est donc créé pour rassembler des communes, soit pour gérer en commun des services, soit pour réaliser des projets de territoire.

III. - Intercommunalité de service (s) : syndicat intercommunal

33. – Historique – Cette intercommunalité de service est la première dynamique de création des EPCI. Elle est la forme la plus ancienne d'établissement public territorial. Au début de la IIIe république, les pouvoirs publics ont voulu créer des municipalités de canton mais l'éviction de l'identité communale qu'elles impliquaient a mis fin à cette formule. Une loi du 22 mars 1890 a consacré l'existence du syndicat, établissement public doté par définition d'une certaine autonomie et destiné à gérer des services publics intercommunaux.

34. – Objet – Il s'agit de mettre en commun des moyens afin de rendre des prestations aux habitants d'un ensemble de communes. L'économie d'échelle est réalisée et en même temps l'identité communale est préservée. Dans la pratique, les communes vont créer un établissement public territorial afin de gérer en commun les ordures ménagères, les activités scolaires et périscolaires, les activités sportives et culturelles, etc.

De ce point de vue, le syndicalisme territorial est depuis récemment l'objet de choix contradictoires. Les réformes territoriales enclenchent un mouvement de transformation des syndicats afin de réduire leur nombre : soit que l'on procède à leur dissolution et à la restitution de leurs compétences et de leurs moyens aux communes membres ; soit que l'on décide leur absorption plus ou moins complète par un EPCI à fiscalité propre. Dans le même temps des politiques publiques incitent à la création de nouveaux syndicats intercommunaux afin qu'ils mutualisent des moyens dans un champ d'intervention particulier comme par exemple pour prendre en main les moyens nécessaires à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires (*D. n° 2013-77, 24 janv. 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires*).

35. – Régime – Le syndicat intercommunal est composé exclusivement de communes voire d'autres syndicats (v. ci-après la question des syndicats mixtes). Les communes vont adhérer au syndicat afin de gérer en commun des services ou des équipements. Il existe des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) en forte réduction (8 979 au 1er janv. 2014 ; 7 992 au 1er janv. 2016) et des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) eux-aussi en diminution (1 233 au 1er janv. 2014 ; 1 149 au 1er janv. 2016). Ces formules connaissent un certain succès dans la mesure où elles sauvegardent l'égalité formelle entre communes.

Le régime juridique se caractérise par une liberté étendue dans la définition des compétences dévolues au syndicat intercommunal. Cette liberté est toutefois tempérée, il est vrai, par le recours à la majorité qualifiée dans l'expression de la volonté syndicale. L'article 30 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 relative à l'amélioration de la décentralisation a introduit le syndicalisme à la carte en permettant aux communes d'adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences qu'il exerce (*CGCT, art. L. 5212-16*) ; chaque membre du syndicat à géométrie variable disposant également d'un droit de sécession assez souple.

36. – Transformation – Un syndicat de communes peut être transformé en une communauté de communes ou en une communauté d'agglomération sans être dissous mais par simple métamorphose (*L. n° 2004-809, 13 août 2004, art. 152 . - V. n° 27 . - CGCT, art. L. 5211-41-2*). Cela n'était possible jusqu'à présent que pour les EPCI à fiscalité propre. Cette transformation n'est possible que si le syndicat exerce en lieu et place des communes qui le composent les compétences de ces EPCI à fiscalité propre et s'il réunit les conditions exigées pour la création de

ces formes d'EPCI. La procédure dans ces conditions est la même que celle qui s'applique à la transformation des EPCI à fiscalité propre (CGCT, art. L. 5211-5).

IV. - Intercommunalité de projet

37. – Généralités – Le syndicalisme intercommunal qui vient d'être évoqué a, pendant longtemps concerné avant tout le milieu rural. Avec l'urbanisation croissante et rapide de notre pays, de nombreux gouvernements ont souhaité développer des formules d'intercommunalité créant des dynamiques locales. Cette volonté renvoie à l'intercommunalité de projet et au développement des EPCI à fiscalité propre.

A. - En zone rurale : communautés de communes

38. – Création – La loi du 6 février 1992 relative à l'ATR a tenté de relancer la coopération décentralisée à travers cette formule de coopération intercommunale (L. n° 92-125, 6 févr. 1992, art. 71 . - V. n° [23](#) . - CGCT, art. L. 5214-1 , pour les compétences). La loi NOTRe a pour objet, non seulement de leur faire atteindre une taille critique, mais de renforcer leurs prérogatives et leurs moyens.

39. – Compétences – Leur originalité tient à leurs compétences qui sont moins techniques et plus générales que celles confiées aux districts. Elles sont obligatoirement compétentes pour l'aménagement de l'espace et pour l'action sur le développement économique.

Selon les termes des articles L. 5214-16 et L. 5214-23-1 du Code général des collectivités territoriales , la communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des sept groupes suivants : aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire (schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme ; document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale) ; actions de développement économique (création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme. Cette compétence concerne depuis le 1er janvier 2017, l'ensemble des intercommunalités à l'exception des communes touristiques qui ont pu, dans certaines conditions, conserver la compétence précitée. - V. *Circ. NOR : ECFI1637798C, 1er févr. 2017*) ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (à compter du 1er janv. 2018) ; aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ; assainissement ; eau.

D'ici 2020, la communauté de communes exercera, au lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant d'au moins trois des sept groupes suivants :

1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

2° Politique du logement et du cadre de vie ;

3° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

4° Création, aménagement et entretien de la voirie ;

5° *Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;*

6° *Action sociale d'intérêt communautaire. Lorsque la communauté de communes exerce cette compétence, elle peut en confier la responsabilité, pour tout ou partie, à un centre intercommunal d'action sociale ;*

7° *Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.*

40. – Délibérations – La particularité des communautés de communes par rapport aux autres EPCI à fiscalité propre est que les décisions sont prises à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres. De façon différente, dans les communautés d'agglomération et dans les communautés urbaines, les décisions sont prises par le conseil de la communauté, le conseil communautaire.

B. - En zone urbaine

1° Communauté d'agglomération

41. – Principes – Leur régime est fixé à l'article L. 5216-1 du Code général des collectivités territoriales . Une agglomération est identifiée à partir de 3 critères : le bassin d'emploi, l'existence d'un espace territorial homogène et un champ de compétences qui favorise l'intercommunalité de projet. Pour créer une telle communauté il faut remplir trois conditions : une population totale regroupée d'au moins 50 000 habitants (ou 30 000 lorsqu'elle comprend le chef-lieu du département) ; l'existence d'une commune centre de 15 000 habitants ; un territoire d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble urbain. La loi du 16 décembre 2010 a prévu d'autres règles d'établissement du seuil de population notamment afin de favoriser la création de ce type de communauté dans les zones touristiques dont la population subie de fortes variations saisonnières.

42. – Compétences – Les communautés d'agglomération disposent de neuf blocs de compétences obligatoires (CGCT, art. L. 5216-5) : le développement économique ; l'aménagement de l'espace ; le logement ; la nouvelle politique de la ville (L. n° 2014-173, 21 févr. 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 11) ; la gestion des milieux aquatiques (à compter de 2018) ; l'accueil des gens du voyage et l'aménagement des aires d'accueil ; la collecte et le traitement des déchets ménagers ; l'eau et l'assainissement (à compter de 2020 : V. Instr. NOR : INTB1718472N, 18 sept. 2017).

Elles ont tendance à devenir des structures intercommunales aux compétences de plus en plus larges, grâce à un jeu de compétences optionnelles. Elles doivent exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les six suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; assainissement (qui devient une compétence obligatoire en 2020) ; eau (qui devient aussi une compétence obligatoire en 2020) ; en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence ; construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; action sociale d'intérêt communautaire ; création et gestion de maisons de services publics.

Les communautés d'agglomération deviennent aussi, souvent au détriment des départements, les principaux interlocuteurs de l'État ou des régions, notamment en matière de financement des équipements. Au point qu'elles laissent souvent aux départements des réelles compétences uniquement en milieu rural.

2° Communauté urbaine

43. – Généralités – Jusqu'à la création des métropoles par la loi du 16 décembre 2010, la communauté urbaine (CU) était la forme la plus achevée des formules de coopération intercommunale. Une loi du 31 décembre 1966 l'a conçue pour la gestion d'agglomérations urbaines. Elle ne pouvait être créée que dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants mais depuis la loi de réforme territoriale de 2010, le seuil démographique est passé à 450 000 habitants. La loi *MAPTAM* a ajouté, dans le but de faciliter les créations, que ce seuil n'était pas applicable en cas de constitution d'une telle communauté résultant de la fusion d'une CU existante avec d'autre(s) EPCI (*CGCT, art. L. 5215-1*). Des communautés urbaines se sont transformées en métropole pendant que des communautés d'agglomération se transforment en communautés urbaines. Depuis 2014, la CU est constituée de plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 250 000 habitants.

Bien qu'aujourd'hui plus de quatre millions de français vivent dans des CU, au plan organique, il y a peu de CU en France malgré l'efficacité fiscale et technique de ce type de coopération. Cela tient surtout aux lourdeurs de fonctionnement constatées, aux fréquentes dissensions entre ville-centre et les autres communes et à l'importance des problèmes politiques et partisans.

44. – Fonctionnement – L'adhésion à la CU exige l'accord de la majorité qualifiée des conseils municipaux. Le retrait n'est pas prévu. Elle est administrée par un conseil de communauté. Le nombre de sièges dépend du nombre d'habitants de chaque commune et de certaines péréquations très complexes qui prennent en compte les capacités économiques et les accords amiables entre communes notamment. Le conseil de communauté élit pour 6 ans son président et son bureau. L'organisation des relations entre le président et le conseil est comparable à celle qui régit la commune.

45. – Compétences – L'intensité de l'intégration réalisée par la CU est illustrée par l'importance des compétences obligatoires qui lui sont confiées (*CGCT, art. L. 5215-20*).

La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

- en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :
- création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; Il en va ainsi de la compétence voirie qui est alors une compétence exclusive de la CU. Cela signifie qu'un président de CU ne peut pas modifier unilatéralement le contrat de concession conclu avec une société en vue de l'exploitation de boutiques installées sur une place publique qui ne constitue pas une dépendance du domaine public routier. Seul le maire détenait une telle compétence (*CAA Nancy, 28 juin 2007, n° 07NC00015, Assoc. Thiers c/ Cnauté urbaine grand Nancy : JurisData n° 2007-338258*) ;
- actions de développement économique ;
- construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
- lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du Code de l'éducation (*A. Taillefait, Gestion du patrimoine scolaire. Les relations entre les collectivités territoriales et les établissements d'enseignement scolaire : Berger-Levrault, 3e éd. 2011*) ;
- en matière d'aménagement de l'espace communautaire :

- schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ;
- organisation des transports urbains ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ; à ce titre, elle peut organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service ;
- prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du Code de l'urbanisme ;
- en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :
 - programme local de l'habitat ;
 - politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;
 - opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;
- en matière de politique de la ville dans la communauté :
 - dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
 - dispositifs locaux de prévention de la délinquance
 - élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville (*L. n° 2014-173, 21 févr. 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 11*)
- en matière de gestion des services d'intérêt collectif :
 - assainissement et eau ;
 - Création, extension et translation des cimetières et sites cinéraires hors de l'emprise des cimetières ainsi que création et extension des crématoriums ;
 - abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
 - services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;
- en matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :
 - élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;
 - lutte contre la pollution de l'air ;
 - lutte contre les nuisances sonores ;
 - soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Les communautés urbaines n'ont pas de compétences optionnelles.

3° Métropoles

V. JCI. Administratif, fasc. 129-30

46. – Villes nouvelles – Sur certaines parties du territoire de plusieurs communes, l'État notamment a pu décider de créer des villes nouvelles. Ce fut le cas à proximité de Paris (Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, par exemple) ou de Lyon (L'Isle-d'Abeau, par exemple). La création et l'installation du Parc Disneyland Paris à Marne-la-Vallée a pris cette forme. La plupart du temps, la formule d'intégration retenue a été la communauté d'agglomération nouvelle, formule de coopération qui se situait entre le syndicat intercommunal primaire et la communauté d'agglomération. Certaines villes nouvelles étaient organisées en syndicat d'agglomération nouvelle (CGCT, art. L. 5332-1 et s.). La loi NOTRe (art. 44) a abrogé ces formules de regroupement à compter de 2017.

47. – Métropoles de droit commun – La métropole est une catégorie d'EPCI créée par la loi du 16 décembre 2010 regroupant des communes et des EPCI existants et comportant en principe une population de 500 000 habitants (P. Mozol, *Les compétences métropolitaines, une remise en question du rôle joué par les collectivités territoriales dans la conduite de l'action publique locale ?* : JCP A 2011, 2013). Elle est un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion (CGCT, art. L. 5217-1). Ses compétences sont d'une grande ampleur en ce sens qu'elle peut exercer, non seulement des compétences communales en nombre et qualité plus importants que les communautés urbaines, mais aussi des compétences relevant du département (gestion des collèges publics par ex.), de la région (gestion des lycées par ex.) et de l'État (gestion de grands équipements et infrastructures par ex.). La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a renouvelé la formule et créé des métropoles de droit commun et des métropoles à statut particulier. L'ordonnance n° 2014-1490 du 11 décembre 2014 a précisé les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables qui leur sont applicables (CGCT, art. L. 5217-10-1 nouveau et s. ; D. n° 2014-1746, 29 déc. 2014). La loi NOTRe (art. 90) a procédé à quelques ajustements notamment en matière de transferts de compétences départementales (CGCT, art. L. 5217-2).

Jusqu'en 2014, une seule métropole, la métropole « Nice Côte d'Azur », avait été créée depuis 2011. Au 1er janvier 2017, sont transformés par décret en une métropole de droit commun les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, notamment un ensemble de plus de 400 000 habitants. Cela concerne : Bordeaux (D. n° 2014-1599, 23 déc. 2014), Brest (D. n° 2014-1079, 22 sept. 2014), Grenoble (D. n° 2014-1601, 23 déc. 2014), Lille (D. n° 2014-1600, 23 déc. 2014), Montpellier (D. n° 2014-1605, 23 déc. 2014), Nantes (D. n° 2014-1077, 22 sept. 2014), Nice (D. n° 2014-1606, 23 déc. 2014), Rennes (D. n° 2014-1602, 23 déc. 2014), Rouen (D. n° 2014-1604, 23 déc. 2014), Strasbourg (D. n° 2014-1603, 23 déc. 2014), Toulouse (D. n° 2014-1078, 22 sept. 2014) et Nancy (D. n° 2016-490, 22 avr. 2016). La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a modifié les critères d'éligibilité à l'accès au statut de métropole afin d'autoriser certaines agglomérations à en bénéficier. Un décret n° 2017-1316 du 1er septembre 2017 porte création de la métropole dénommée « Saint-Étienne Métropole », un autre n° 2017-412 du 27 septembre porte création de « Metz Métropole » et un autre n° 2017-352 du 20 mars porte création de « Tours Métropole Val de Loire ». Dijon, Clermont-Ferrand, Orléans et Toulon devraient aussi bénéficier du statut de Métropole.

La métropole exerce de plein droit (CGCT, art. L. 5217-2), en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

- en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :
 - création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

- actions de développement économique ;
- construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;
- promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
- programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;
- en matière d'aménagement de l'espace métropolitain :
 - schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté ; constitution de réserves foncières ;
 - code ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement, plan de déplacements urbains ; la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 a ajouté que, par dérogation au principe selon lequel à l'extérieur des agglomérations, le maire exerce également la police de la circulation sur les voies du domaine public routier communal et du domaine public routier intercommunal (*CGCT, art. L. 2213-1 à L. 2213-6-1*), le président du conseil de la métropole exerce les prérogatives des maires en matière de police de la circulation et du stationnement sur les routes intercommunales en dehors des agglomérations ;
 - organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du Code des transports ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains ;
 - création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ;
 - participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ;
 - établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications,
- en matière de politique locale de l'habitat :
 - programme local de l'habitat ;
 - politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;
 - amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;
 - aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- en matière de politique de la ville :
 - élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;
 - dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
 - programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
- en matière de gestion des services d'intérêt collectif :
 - assainissement et eau ;

- création, extension et translation des cimetières et sites cinéraires, ainsi que création et extension des crématoriums ;
- abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
- services d'incendie et de secours ;
- service public de défense extérieure contre l'incendie ;
- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :
 - collecte, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;
 - lutte contre la pollution de l'air ;
 - lutte contre les nuisances sonores ;
 - contribution à la transition énergétique ;
 - soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
 - élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial ;
 - concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
 - création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
 - création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ;
 - gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
 - autorité concessionnaire de l'État pour les plages.

Lorsque l'exercice de ces compétences est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. À défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.

Au surplus, toutes les compétences acquises par un EPCI avant que celui-ci ne se transforme en métropole sont aussi transférées de plein droit à la structure métropolitaine.

Les métropoles dites de droit commun ont en vérité un régime juridique de compétences qui souvent ne seront pas communes à l'ensemble des établissements publics de la catégorie. Ce caractère hétérogène est renforcé par la loi MAPTAM dans la mesure où elle prévoit l'existence de grandes métropoles à statut particulier.

48. – Métropoles particulières – Il faut ajouter les métropoles spécifiques « Aix-Marseille-Provence » et « Grand Paris » (*L. n° 2017-257, 28 févr. 2017 : « Ville de Paris » deviendra au 1er janvier 2019 une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution en lieu et place de la commune et du département de Paris ; O. Renaudie, De quoi la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris est-elle le nom ? : AJDA n° 18/2017, 1033*). La métropole de Lyon est une collectivité territoriale.

La métropole de Lyon (*CGCT, art. L. 3611-1*) a été créée au 1er avril 2015 en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône. Elle devrait sortir de la catégorie des intercommunalités dans la mesure où elle a la qualité d'une collectivité territoriale à statut particulier (*Ord. n° 2014-1543, 19 déc. 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon ; Ord. n° 2014-1539, 19 déc. 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon*).

Celle de Marseille (CGCT, art. L. 5218-1) portant le nom de « métropole d'Aix-Marseille-Provence » se substitue à la communauté urbaine « Marseille Provence Métropole » et aux cinq EPCI environnants. Elle est une métropole au sens de la loi MAPTAM mais avec un statut particulier (D. n° 2015-1085, 28 août 2015 : JO 29 août, p. 15354).

La métropole du Grand Paris a été créée à compter du 1er janvier 2016 (CGCT, art. L. 5219-1). Elle est un EPCI à fiscalité propre avec un statut particulier (D. n° 2015-1665, 11 déc. 2015 relatif à la MGP et délimitant et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Vitry-sur-Seine).

V. - Syndicat mixte

V. JCI. Administratif, fasc. 129-25 et 129-30

49. – Sources – Les dispositions de l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales concernent les syndicats mixtes (V. JCI. Collectivités territoriales, fasc. 280. - B. Pierre-Vantol, *Le droit des syndicats mixtes locaux : réflexions d'actualité*, RD publ. 2009, p. 51). Elles figurent dans le livre VII de la 5e partie du code consacrée à la coopération locale, précisément au titre II de ce livre intitulé « Syndicat mixte associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public ». Elles sont issues d'un décret du 20 mai 1955 et de l'article L. 166-2 du Code des communes de nombreuses fois remanié ; les dernières modifications importantes résultant des dispositions de la loi du 16 décembre 2010 qui tend à réduire le nombre des syndicats par dissolution (CE, 4 mai 2011, n° 338411, *Sté Oxygène action*), par fusion ou par intégration dans un EPCI à fiscalité propre (CGCT, art. L. 5212-27). Leur nombre diminue (3 187 au 1er janvier 2014 ; 2 979 au 1er janv. 2016). Il faut ajouter 12 pôles métropolitains.

Les syndicats mixtes ne sont pas une réalité uniforme. Il en existe deux types.

A. - Syndicat mixte « fermé »

50. – Principes – Le syndicat mixte « fermé » réunit des communes, des syndicats intercommunaux primaires, (syndicats composés de communes), et des EPCI à fiscalité propre. Il rassemble donc des structures communale et intercommunale de plusieurs natures, de divers niveaux et d'inégale importance. Il a fait florès en raison du mécanisme dit de la représentation-substitution. Des EPCI ou des syndicats intercommunaux vont adhérer à une structure intercommunale, le syndicat mixte, afin que celui-ci exerce en leur lieu et place une ou plusieurs de leurs compétences. Cela permet de réaliser des économies d'échelle. Dans la pratique cela autorise le plus souvent une gestion en commun des régies intercommunales en matière de traitement des déchets, d'eau ou d'assainissement par exemple.

Ces syndicats sont soumis aux dispositions des articles L. 5711-1 à L. 5711-4 du Code général des collectivités territoriales lesquelles, pour l'essentiel, leur rendent applicables les règles de fonctionnement spécifiques aux syndicats de communes. La loi n° 2004-809 (CGCT, art. L. 5711-1) prévoit qu'ils n'ont plus l'obligation de comprendre au moins une commune. Ils peuvent être uniquement composés d'EPCI. La loi (CGCT, art. L. 5214-21 et L. 5216-7) ajoute qu'automatiquement ces syndicats mixtes sont des syndicats fermés ; étant observé que seuls les EPCI sont compétents pour instituer le versement transport et que les syndicats mixtes ne peuvent pas être rangés dans cette catégorie (Cass. 2e civ., 20 sept. 2012, n° 11-20.264, *Sté MRCl c/ Synd. mixte intercommunal à vocation de transports urbains Agglobus* :JurisData n° 2012-020834 ; AJDA 2012, p. 2385, note I. Muller-Quoy).

51. – Pôles métropolitains – La France compte désormais 12 pôles métropolitains. Ils ont été créés par la loi du 16 décembre 2012 qui a cherché à fédérer la réalisation des projets des EPCI à fiscalité propre d'une assez grande taille. Compte tenu du succès de la formule, leur régime a été renouvelé et assoupli par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

Le pôle métropolitain est un établissement public de coopération métropolitaine qui prend la forme d'un syndicat mixte avec un objet urbain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la

recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale (CGCT, art. L. 5731-1 et s.). Il prend place au côté des syndicats mixtes « de droit commun » qui peuvent être composés exclusivement d'EPCI (CGCT, art. L. 5711). Il institutionnalise en quelque sorte, mais en partie seulement, les réseaux de villes.

Il est créé en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale. La loi NOTRe (art. 86, CGCT, art. L. 5731-3) a prévu que ces pôles pouvaient être constitués en matière de coopération transfrontalière.

Ce sont donc les EPCI qui décident de créer un pôle ; le préfet ne pouvant en avoir l'initiative. Parmi ces EPCI, seuls ceux à fiscalité propre réunissant ensemble plus de 300 000 habitants et dont l'EPCI membre le plus peuplé doit avoir au moins 100 000 habitants, peuvent créer cette forme particulière de syndicat mixte fermé. La loi MAPTAM a toutefois prévu la possibilité d'une transformation en un syndicat mixte ouvert. Désormais, à la demande du conseil syndical du pôle, les régions ou les départements sur le territoire desquels se situe le siège des EPCI membres peuvent adhérer.

B. - Syndicat mixte « ouvert »

52. – Principes – Afin d'atteindre une taille suffisante et réaliser encore davantage d'économies d'échelle, le syndicat mixte peut s'ouvrir à d'autres personnes publiques (CGCT, art. L. 5721-2) : régions ; ententes interdépartementales ; département ; établissements publics de coopération interrégionale, interdépartementale ou intercommunale ; chambres consulaires et autres établissements publics, etc. ; l'État ne pouvant pas en être membre (J.-B. Auby, *Grands projets urbains : comment coordonner les politiques publiques ?* : Mon. TP 4 avr. 1997, p. 46).

Le titre II du livre VII de la 5e partie du Code général des collectivités territoriales leur est spécifiquement consacré, précisant notamment leurs règles de création distinctes de celles applicables aux syndicats mixtes fermés. Cela permet par exemple à une régie d'assainissement d'avoir un périmètre d'intervention plus large et une rentabilité plus grande. Cette auberge « syndicale » est alors un syndicat mixte « ouvert » ; étant rappelé que si un syndicat « fermé » est toujours un établissement public administratif, un syndicat « ouvert » est assez souvent un établissement public industriel et commercial. Mais l'ouverture peut aller plus loin encore.

53. – Adhésion d'un syndicat mixte à un syndicat mixte – Jusqu'à récemment les syndicats mixtes fermés pouvaient aussi adhérer à un syndicat mixte ouvert et lui subdéléguer une partie de leurs compétences (C. Delavaud et D. Racine, *Transports publics et intercommunalité : question autour de l'adhésion d'un syndicat mixte « classique » à un syndicat mixte de transports* : BJCL 2007, p. 540). Cela répondait à un souci d'efficacité, était lié au mécanisme de représentation-substitution et semblait autorisé par l'article L. 5721-2 qui précise qu'un syndicat mixte peut comprendre « d'autres établissements publics » (A. Taillefait, *L'évolution du régime des syndicats mixtes fermés : réflexions sur l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales* : Dr. adm. 2006, comm. 182). Il en résultait une certaine confusion qui allait déboucher sur un nouveau régime de fusion intercommunale.

Le Conseil d'État a fini par dire qu'un syndicat intercommunal mixte « fermé » ne pouvait adhérer ni à un autre syndicat mixte « fermé », ni à un syndicat mixte « ouvert », c'est-à-dire pouvant comprendre des personnes publiques autres que des communes et des EPCI (CE, 5 janv. 2005, n° 265938, *Sté des eaux du Nord* : JurisData n° 2005-067808 ; Dr. adm. 2005, comm. 31, note EG ; JCP A 2005, 1091, note J. Moreau ; JCP A 2005, 1199, chron. E. Glaser et F. Sénors ; AJDA 2005, p. 770, note M. Degoffe. - CE, 5 janv. 2005, n° 265948, *SPDE* : JurisData n° 2005-067808). Bien que les syndicats mixtes « fermés » soient soumis aux mêmes règles d'organisation et de fonctionnement que les EPCI, aucune disposition législative ne les autorise à transférer les compétences qui leur ont été dévolues par leurs membres en adhérant eux-mêmes à de tels organismes. Il faut ajouter que le législateur n'a pas organisé de procédure qui permettrait de recueillir l'accord ou même simplement

l'avis des communes ou EPCI concernés. Ainsi donc « Transfert sur transfert ne vaut » et en conséquence, un préfet ne pouvait pas autoriser une telle adhésion.

Depuis 2004 (*F. Sempé, La fusion des établissements publics de coopération intercommunale dans la loi du 13 août 2004*, in *Mélanges J.-C. Douence : Dalloz, 2006, p. 245*), pour les syndicats mixtes « fermés » (*CGCT, art. L. 5711-2 et L. 5711-3*), et par renvoi pour les syndicats mixtes « ouverts », l'opération de fusion avec un autre syndicat mixte est autorisée selon une procédure fixée à l'article L. 5211-41-3 (*CGCT, art. L. 5721-2*, remanié par la loi du 16 déc. 2010).

Bibliographie

Code général des collectivités territoriales : *LexisNexis, 2017.*

Bernard-Gélabert, L'intercommunalité : *LGDJ-Dexia, coll. « Politiques locales , 4e éd., 2003.*

Bidart, Guide budgétaire et comptable de l'intercommunalité : *Berger-Levrault, 2004.*

Degoffe, Droit et pratique de l'intercommunalité : *éd. Sorman, 2005.*

Jacquot (ss dir.), L'intercommunalité en pratique. La détermination de l'intérêt communautaire : *PU d'Orléans, 2005, n° 3.*

Bardon, La fusion des syndicats de communes et des syndicats mixtes : *Dr. adm. 2014, prat. 10.*

Brisson, Clarification des compétences et coordination des acteurs : *AJDA n° 11/2014, p. 605.*

Cals, De la simplification des structures intercommunales : entre échecs et espoirs : *RFDA 2004, p. 31.*

Debouy, La finance programmée des communes : *Mél. Lachaume, Dalloz 2007, p. 323.*

Deffigier, Communes, communes nouvelles, communes associées, un ménage à trois : *JCP A 2017, n° 1, 2003.*

Degoffe, L'avenir du couple commune-intercommunalité : *AJDA n° 23/2013, p. 1335.*

Gardère, Les « intercommunalités renforcées » de la loi NOTRe : bis repetita ... : *JCP A 2015, n° 38-39, n° 2273.*

Hajami, La règle de la continuité du territoire intercommunal. De l'âge d'or au déclin ? : *BJCL 2009, p. 296.*

Janicot, Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille Provence : *AJDA n° 11/2014, p. 613.*

Kada, Métropoles : vers un droit (peu) commun ? : *AJDA n° 11/2014, p. 619.*

Lachaume, Des intercommunalités renforcées : *AJDA n° 34/2015, p. 1905.*

Lerique, L'articulation des compétences entre les communes et leur métropole in S. Regourd, J. Carles et D. Guignard, Réformes et mutations des collectivités territoriales : *L'Harmattan, 2012, p. 143.*

Leroux, La relance du processus de fusion entre collectivités territoriales : *JCP A 2011, chron. 2130.*

Mozol, La distinction entre les collectivités territoriales et les EPCI à l'épreuve de la loi du 27 janvier 2004 : entre complexification et reconsolidation : *JCP A 2014, n° 26, chron. 2201, p. 27.*

Muller-Quoy, La réforme de la carte intercommunale : évolution ou révolution ?, in S. Regourg et alii, Réformes et mutations des collectivités territoriales : *L'Harmattan 2012*, p. 269.

Pasquier (coord.), Communes nouvelles : une révolution silencieuse ? : *RFAP 2017*, n° 162, p. 239 à p. 368.

Pauliat, Le pays est mort ... vive le pôle d'équilibre territorial et rural ! : *JCP A 2014*, n° 8, *chron. 2051*.

Potier, L'architecte, la parité et le métronome : retours sur l'édification de nouvelles règles électorales pour les élections locales : *JCP A 2013*, n° 26, *chron. 2187*.

Rouillier, L'intérêt communautaire des établissements publics de coopération intercommunale : *L'Harmattan, 2014*.

Steckel-Assouère (dir.), Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité : *L'Harmattan, 2014*.

Taillefait, L'évolution du régime des syndicats mixtes fermés : réflexions sur l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales : *Dr. adm. 2006*, *comm. 182*.

Taillefait, La réforme territoriale et le développement législatif de la mutualisation des moyens : élargissement ou resserrement des possibilités d'intervention locale ? : *Revue Lamy Collectivités territoriales mars 2012*, n° 77, p. 98.

Taillefait, Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux : *AJDA*n° 11/2014, p. 625.

Terrien, Fonds de concours et intercommunalité : *JCP A 2008*, 2013.

Wolff, L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI. Les paradoxes de la légitimité : *AJDA 2011*, p. 1120.

ORIENTATION

JCI. Administratif, Fasc. 116-50

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes

Jean-François Brisson

Professeur à l'université de Bordeaux (CERDARE)
Doyen de la faculté de droit et de science politique

Points-clés :

1. – Aucun point-clé n'a été défini pour ce fascicule.
-

JCI. Administratif, Fasc. 129-20

Coopération intercommunale - Règles communes

Laetitia Janicot

Professeur de droit à l'université de Cergy-Pontoise

Points-clés :

1. – L'article L. 5211-5 du Code général des collectivités territoriales a uniformisé les règles de la procédure de **création des établissements publics de coopération intercommunale**, qui fait intervenir tant les communes que le préfet (V. n° 12 à 22).
2. – Les **organes des EPCI** qu'il s'agisse des organes délibérants ou exécutifs sont soumis s'agissant de leur désignation, de leur statut, de leur fonctionnement, de leurs compétences et de leurs relations avec les administrés, à des règles assez similaires à celles qui sont applicables aux organes des communes (V. n° 23 à 70).
3. – La commission départementale de coopération intercommunale a des attributions renforcées par la **loi du 16 décembre 2010** (V. n° 71 à 88).
4. – Le législateur s'est efforcé, s'agissant de la vie des EPCI, de **renforcer la rationalisation de l'intercommunalité**. À cette fin, il a favorisé un double mouvement tendant, d'une part, à la transformation des anciennes structures en des formes plus modernes et plus intégrées, d'autre part, à l'extension du périmètre géographique des intercommunalités (V. n° 89 à 147).
5. – Les **compétences des EPCI** ont été étendues dans de nombreux domaines, notamment dans le **domaine de la police** (V. n° 148 à 179).
6. – Les **principes de spécialité et d'exclusivité** continuent de régir la répartition des compétences entre les communes et les EPCI. Les EPCI peuvent exercer des prestations en faveur des communes membres et d'autres personnes publiques et inversement (V. n° 180 à 211).

7. – Les EPCI disposent de **moyens humains et matériels importants** (V. n° 212 à 216).
8. – Ils relèvent, comme les communes, du **contrôle de légalité** (V. n° 217).
9. – Les moyens financiers des EPCI sont distincts selon qu'ils sont ou non dotés d'une **fiscalité propre** (V. n° 218 à 270).

JCI. Administratif, Fasc. 129-25

Coopération intercommunale - Structures de coopération

Laëtitia Janicot

Professeur de droit à l'université de Cergy-Pontoise

Points-clés :

1. – À l'intercommunalité de projet se rattachent **quatre formes de structures** : la communauté d'agglomération, la communauté urbaine, la métropole et la communauté de communes. Les syndicats de communes se rattachent quant à eux à l'intercommunalité de moyens ou de services (V. n° 2).
2. – Les communautés d'agglomération destinées aux villes moyennes ont des **compétences très étendues** . Elles doivent permettre le développement de l'intercommunalité en milieu urbain (V. n° 3 à 53).
3. – Les communautés urbaines ont été placées par la **loi du 12 juillet 1999** au niveau le plus intégré de l'intercommunalité. Destinées à intéresser les plus grandes agglomérations urbaines, elles exercent des compétences très étendues (V. n° 54 à 104).
4. – Les **métropoles** , créées par la **loi du 16 décembre 2010** , visent à répondre à la montée en puissance du fait urbain et à la compétition croissante entre les grandes agglomérations, européennes ou internationales qui réclament la mise en œuvre de politiques très intégrées (V. n° 105 à 154).
5. – La **Métropole Aix-Marseille-Provence** , créée par la **loi du 27 janvier 2014** , est une métropole soumise à certaines règles spécifiques relatives à son organisation, ses compétences et son périmètre (V. n° 155 à 172).
6. – Les **communautés de communes** , créées en 1992, constituent le plus grand nombre des EPCI. Dotées d'un statut plus souple, elles sont destinées à résoudre les problèmes des communes rurales et des petites villes (V. n° 173 à 206).
7. – Les syndicats de communes, EPCI non dotés de la fiscalité propre, associent des communes « en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal » (V. n° 207 à 244).
8. – Les **syndicats d'agglomération nouvelle** ont été conçus comme des structures à caractère provisoire qui ont vocation à se transformer en communautés d'agglomération (V. n° 245 à 271).

JCI. Administratif, Fasc. 129-30

Syndicats mixtes

Laëtitia Janicot

Professeur de droit à l'université de Cergy-Pontoise

Points-clés :

1. – Les « **syndicats mixtes fermés** », établissements publics par détermination de la loi, sont constitués exclusivement soit de **communes** , soit de communes et d'**établissements publics de coopération intercommunale** , soit exclusivement d'EPCI (V. n° 3 et 4).
2. – Les « **syndicats mixtes ouverts** », établissements publics par détermination de la loi, associent des collectivités territoriales, des EPCI et d'autres personnes morales de droit public (V. n° 5 et 6).
3. – Par ailleurs, il existe des syndicats mixtes soumis à des **règles dérogatoires** dont font partie les **pôles métropolitains** (V. n° 7 à 11).
4. – Les syndicats mixtes fermés sont soumis aux **dispositions spécifiques applicables aux syndicats de communes** et aux **dispositions générales applicables aux EPCI** (V. n° 12 à 43).
5. – Les syndicats mixtes ouverts sont soumis à des règles spécifiques. En l'absence de précision dans le Code général des collectivités territoriales, les règles de fonctionnement sont déterminées par les **statuts** (V. n° 45 à 83).
6. – Les pôles métropolitains constituent une nouvelle catégorie d'établissements publics, introduite par la **loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales** , dont le régime juridique est principalement inspiré de celui applicable aux syndicats mixtes fermés (V. n° 84 à 87).

ACTUALITÉS

30/04/2018

Expérimentation du droit de dérogation reconnu au préfet : mise en œuvre et champ d'application

Collectivités territoriales

09/04/2018

Du désistement lorsqu'une requête est tombée en déshérence

Contentieux administratif

01/06/2015

Minoration de la dotation forfaitaire communale et de la dotation d'intercommunalité

Finances publiques

11/05/2015

Parution d'un guide des bonnes pratiques sur la mutualisation à destination des communes et des intercommunalités

Collectivités territoriales

06/04/2015

Apports de la loi du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire

Coopération intercommunale

26/01/2015

Panorama sur l'émergence progressive des Métropoles dans les territoires

Collectivités territoriales

© LexisNexis SA